S/2018/727

الأمم المتحدة



Distr.: General
20 July 2018
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٨ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

هذه الرسالة مقدمة عملا بقرار مجلس الأمن ٢٤٠٩ (٢٠١٨)، الذي طُلب فيه الاضطلاع بالتخطيط لحالات الطوارئ من أجل النظر في تعزيز بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية على أساس مؤقت، والنظر في جميع الخيارات المتاحة بما في ذلك التعاون فيما بين البعثات، لتحقيق غرض وحيد يتمثل في تنفيذ ولاية البعثة. وتعرض هذه الوثيقة السيناريو الذي يتصور احتمال تدهور الحالة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وما يقابله من خيارات لتعزيز البعثة مؤقتا بغية تمكينها من مواصلة تنفيذ الأولويات الأساسية المنوطة بها في إطار ولايتها الحالية.

سيناريو التخطيط

تم النظر في سيناريو واحد عام، ينطوي على سيناريوهات عديدة متباينة، عند وضع واختبار جدوى الخيارات المتاحة لتعزيز البعثة مؤقتا، ضمن إطار العمل والافتراضات الصادر بها تكليف حاليا وشريطة أن يظل الاتفاق السياسي الشامل والجامع المؤرخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ هو الإطار المناسب للعملية السياسية. ويقوم هذا السيناريو على فكرة أن العملية الانتخابية ستواجه تحديات جسيمة في مرحلة ما عند اقتراب المواعيد النهائية الرئيسية في الجدول الزمني للانتخابات، ولا سيما خلال الفترة التي تسبق الانتخابات أو عند إعلان النتائج الانتخابية. ويمكن أن تشمل هذه التحديات، على سبيل المثال لا الحصر، الإعلان عن حدوث تأخير في موعد الانتخابات، ومقاطعة العملية الانتخابية من جانب أصحاب المصلحة الرئيسيين، ومنع شخصيات بارزة من المعارضة تدعمها قواعد واسعة من التسجيل في قائمة المرشحين للانتخابات الرئاسية، أو منع زعماء المعارضة الرئيسيين الموجودين في الخارج من العودة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية.

ويمكن لأي حالة من هذه الحالات أن تفضي إلى تدهور مفاجئ في الحالة الأمنية العامة. ويمكن لنكسة من هذا القبيل أن تؤدي إلى زيادة أعمال العنف والقمع، بما في ذلك في مناطق البلد التي لم تتأثر بعد بالقلاقل المدنية وتلك التي توجد فيها البعثة على نطاق محدود أو لا توجد بالمرة، كما هو الحال في مقاطعات إكواتور وشمال أوبانغي وجنوب أوبانغي، الأمر الذي يمكن أن يزيد من تفاقم الحالة الإنسانية المتردية أصلا.



الرجاء إعادة استعمال الورق

18-12134 (A) 240718 240718



وفي حال تصاعد حدة هذه الاضطرابات بشكل ملحوظ، فإن البعثة ستواجه تحديات في تنفيذ ولايتها الحالية ضمن حدود مناطق عملياتها والموارد المتاحة لها في الوقت الراهن. وسيتعذر على البعثة التصدي لجميع الأخطار التي تهدد المدنيين في جميع أنحاء البلد. وفي هذه الحالة، ستحتاج البعثة إلى موارد إضافية لمواصلة تنفيذ ولايتها، بما في ذلك ما تقوم به من جهود المساعي الحميدة والمشاركة السياسية والدعوة، ورصد حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، وتعزيز حماية المدنيين بصفة أعم.

التعديلات الجارية

وفي ظل السيناريو المبين أعلاه، ستحتاج البعثة إلى تعزيز سلامة موظفيها ومبانيها، وتكثيف تعاونها مع السلطات المحلية والوطنية والإقليمية، وإيفاد أفرقة متنقلة للرصد والإنذار المبكر، والمساعدة في تهدئة التوترات، وعند الاقتضاء، نشر القدرات النظامية من أجل التصدي للتهديدات المتعلقة بالحماية. وسيتحقق ذلك إلى حد كبير من خلال إعادة تخصيص الموارد المتاحة لها حاليا تمشيا مع التعديلات المزمع إدخالها في أعقاب الاستعراض الاستراتيجي الذي أُجري في عام ٢٠١٧، والذي توخى تعزيز قدرة البعثة على التعامل مع احتمال تقلب الحالة السياسية والأمنية وتغيّرها في الفترة التي تسبق الانتخابات وفي المرحلة التي تعقبها مباشرة.

وعلى النحو الموصى به في الاستعراض الاستراتيجي، وفي إطار الإصلاحات الجارية، فإن نشر كتيبتين إضافيتين من الكتائب القابلة للنشر السريع في الوقت المناسب، بحيث يكون مقرهما في كاساي وتنجانيقا، إلى جانب عناصر التمكين اللازمة، بما في ذلك الأصول الجوية، سيكون عاملا أساسيا في تزويد قوة البعثة بما يلزم من القدرة على التنقل والمرونة لدعم الجهود الرامية إلى احتواء العنف في المناطق الريفية الساخنة التي ليس للبعثة فيها وجود ثابت يُذكر. وإلى جانب الكتائب الإطارية المتبقية للبعثة، تعمل الكتائب القابلة للنشر السريع على التصدي للتهديدات المتعلقة بالحماية في المناطق الريفية والاستجابة لها. ومن المتوقع أن تصبح الكتيبة الرابعة جاهزة للعمل بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، في حين تعكف الأمانة العامة على اتخاذ التدابير اللازمة للتعجيل بنشر الكتيبة الخامسة بحلول تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

وتهدف الجهود الرامية إلى زيادة مرونة وحدات الشرطة المشكلة وقدرتها على التحرك السريع ونشر ناقلات أفراد مدرعة إضافية لكل وحدة قبل الفترة الانتخابية، على النحو المطلوب في الاستعراض الاستراتيجي، إلى منع حدوث توترات في المناطق الحضرية والتخفيف من حدتها. وفي أعقاب الجهود الكبيرة التي بذلتها الأمانة العامة من أجل تعبئة ناقلات الأفراد المدرعة المتبقية، وعددها ١٣ ناقلة، أصبحت ٥ ناقلات جاهزة للنشر، ومن المتوقع أن تصل إلى منطقة البعثة قبل حلول موعد الانتخابات، بينما يجري بذل الجهود من أجل التعجيل بنشر الناقلات المتبقية.

الخيارات المتاحة للتعزيز المؤقت

لكي يكون للتعزيزات الإضافية من القوات العسكرية و/أو أفراد الشرطة أثر مجدٍ في قدرة البعثة على الاضطلاع بولايتها خلال فترة الانتخابات الحالية المحفوفة بالتحديات، سيتعين نشرها بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ على أبعد تقدير، وهو ما سيتطلب اتخاذ قرارات عاجلة. وقد تم استكشاف خيارات شتى في هذا الصدد.

واعتُبر أن ترتيبات التعاون بين البعثات لتوفير قوام إضافي من القوات وأفراد الشرطة ليست خيارا عمليا في هذه المرحلة، بالنظر إلى التحديات التي تواجهها عمليات حفظ السلام الأخرى المنتشرة في المنطقة، مثل بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. أما نشر وحدات مُستقدمة من عمليات حفظ السلام الموجودة في مواقع بعيدة عن جمهورية الكونغو الديمقراطية، فسيكون صعبا من حيث الوقت اللازم والتكاليف المحتملة. والجهود التي بُذلت في الماضي من أجل إيجاد وحدات من الشرطة المشكلة عن طريق التعاون فيما بين البعثات لم تُكلّل بالنجاح. وعلى نفس المنوال، وبعد إجراء مشاورات، يبدو أن الشركاء الرئيسيين غير متحمّسين في الوقت الحالي للنظر في إنشاء قوة من الخارج — على غرار عملية أرتميس أو قوة الاتحاد الأوروبي — لأسباب في مقدمتها أن الحالة السائدة اليوم تنطوي على مجموعة من الظروف تختلف اختلافا كبيرا عن الظروف التي كانت سائدة إبان أزمة إيتوري عام ٢٠٠٣ أو انتخابات عام ٢٠٠٦.

وتم بحث الخيارات المتعلقة بنشر قوات إضافية من خلال نظام تأهب قدرات حفظ السلام، ولكن تقرر أن وحدات أصغر وأكثر قدرة على الحركة تقدمها البلدان المساهمة بقوات ممّن لديها بالفعل قوات في الميدان ضمن بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية سيكون لها أثر أكبر ويمكن نشرها بسرعة أكبر. وبالتالي، فإن الخيار الأكثر واقعية لتعزيز قوة البعثة دون تجاوز الحد الأقصى المأذون به من القوات يتمثل في التعزيز المؤقت لكتيبة المشاة في القوات الاحتياطية في غوما أو الكتيبة الإطارية في كينشاسا، وذلك من خلال إنشاء سرية إضافية أو سريتين إضافيتين من سلاح مشاة القوات الاحتياطية. وتبعا للمشاورات التي أُجريت مع البلدان المساهمة المحتملة، يمكن أن تصل هاتان الوحدتان إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

ويمكن إدماج السريتين ضمن الوحدة الموجودة حاليا، وهو ما سيؤدي إلى التقليل من متطلبات الدعم اللوجستي إلى أدنى حد ولن يستلزم أي ترتيبات إضافية فيما يتعلق بالمعسكرات أو الإقامة. ويمكن للوحدتين أن تكمّلا الأنشطة المضطلع بها في مجال حماية المدنيين وتسهما في تعزيز حماية موظفي الأمم المتحدة ومبانيها في المدن الكبيرة التي ليس لقوة البعثة وجود فيها، مثل كيسانغاني ولوبومباشي.

وينبغي أن يكون مفهوما بوضوح أن تعزيز العنصر العسكري للبعثة، حتى وإن كان كبيرا نسبيا، لن يكون له على الأرجح أثر كبير في مواجهة احتمال تدهور الحالة على نحو يتسم بانتشار أعمال العنف المتصل بالانتخابات على نطاق واسع في مدينة كينشاسا وغيرها من المدن الكبرى مثل غوما ولوبومباشي وكيسانغاني.

وجرى أيضا بحث الخيارات المتاحة لنشر وحدات إضافية من الشرطة المشكلة من خلال نظام تأهب قدرات حفظ السلام. فالنشر من خلال النظام المذكور قبل موعد الانتخابات لن يكون ممكنا إلا عن طريق النقل الجوي الاستراتيجي، شريطة توافر الأموال اللازمة لتغطية التكاليف المرتفعة المرتبطة بالنقل الجوي. وعلاوة على ذلك، سيتعين على البلدان المساهمة بأفراد شرطة والتي يحددها النظام أن تلتزم بالمشاركة دعما لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبمخطط للنشر المتوخى في الأجل القصير. وسيتعين على مجلس الأمن اتخاذ قرار عاجل يأذن فيه بهذا التعزيز، بما في ذلك زيادة قوام الشرطة المأذون به للبعثة.

وبالتالي، وبالنظر إلى الظروف المذكورة أعلاه وغيرها من العوامل غير المتوقعة، فمن غير المرجح أن تصل تلك الوحدات إلى الموقع المحددة في جمهورية الكونغو الديمقراطية قبل الفترة الانتخابية. وبناء على ذلك، اعتُبر خيار نشر وحدات الشرطة المشكلة الإضافية من خلال نظام تأهب قدرات حفظ السلام خيارا غير ممكن من الناحية العملية.

ويتمثل الخيار الأكثر واقعية في زيادة عدد أفراد الشرطة دون تجاوز قوام الشرطة المأذون به للبعثة، من خلال ملء الوظائف الشاغرة المخصصة لأفراد الشرطة وعددها ٧١ وظيفة. وثمة ما مجموعه ٤٢ فردا من أفراد الشرطة متاحين للنشر في غضون ٢١ يوما تقريبا. ويمكن نشر العدد المتبقي من أفراد الشرطة في غضون فترة تتراوح بين ثلاثة وسبعة أسابيع. وسيسهم فرادى ضباط الشرطة في الجهود التي تبذلها البعثة في مجالات الإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات والتخفيف من حدتها وفي الحد من التوترات المحتملة من خلال جمع المعلومات والتعاون مع الشرطة الوطنية والمجتمعات والسلطات المحلية. وبذلك ستتمكن البعثة من تعزيز قدرتها على التصدي للأزمات المحتملة في المراكز الحضرية الكبرى، مثل كيسانغاني ولوبومباشي. ويمكن لأفراد الشرطة الإضافيين، الذين سيعملون بالتعاون الوثيق مع الشرطة الوطنية الكونغولية، الإسهام أيضا في تعزيز المساءلة في صفوف قوة الشرطة الوطنية من خلال رصد إدارة عمليات حفظ النظام العام وفترات الاحتجاز وحقوق المحتجزين.

وسيُسهمون أيضا في النهج الشامل الذي تتّبعه البعثة في مجال حماية المدنيين وفي تحسين رصد انتهاكات حقوق الإنسان، إلى جانب العناصر الفنية للبعثة. ومن شأن نشر محققين من ذوي القدرات في مجال الأدلة الجنائية في صفوف أفراد الشرطة المذكورين أن يُسهم أيضا في دعم التحقيقات المتعلقة بحقوق الإنسان.

الموارد

لم تُدرج الموارد المتصلة بخيارات التعزيز المؤقت المذكورة أعلاه في ميزانية البعثة للفترة ٢٠١٨/٢٠١٩، وإن كانت بيئة المخاطر قد أُخذت في الاعتبار بصفة عامة. وبالنظر إلى الميزانية التي اعتمدتها الجمعية العامة للفترة ٢٠١٨/٢٠١٩، ستحتاج البعثة إلى إعادة ترتيب أولويات مواردها إلى أقصى حدّ ممكن، وعلى الرغم من أنه قد يكون من الممكن استيعاب تكاليف جميع الخيارات المتعلقة بالتعزيزات المؤقتة في حدود الموارد المتاحة، فإنه يجب أن يكون واضحا أن ذلك سيعني ضرورة تعليق بعض الأنشطة الرئيسية.

الاستنتاج

إن نجاح الجهود الجارية من أجل جعل قوة بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية أكثر مرونة وقدرة على التنقل والتحرك السريع من خلال إيجاد الكتيبتين الرابعة والخامسة اللتين يمكن الإسراع بنشرهما في الوقت المناسب سيكفل للبعثة إحراز تقدم في تنفيذ نهجها الشامل في مجال الحماية، الذي يركز على الإنذار المبكر، ومنع نشوب النزاعات والتصدي للأسباب الجذرية لانتشار العنف وانعدام الأمن.

ولكن في نهاية المطاف، يظل الالتزام السياسي، بما في ذلك من جانب مجلس الأمن، هو الوسيلة الأكثر فعالية لكفالة تمكين البعثة من مواصلة إنجاز الأولويات الاستراتيجية المنوطة بها، ولا سيما دعم تنفيذ اتفاق ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ والعملية الانتخابية، فضلا عن حماية المدنيين.

وبناء عليه، ستركز البعثة على سبيل الأولوية خلال الفترة الانتخابية على بذل الجهود السياسية على الصُّعد المحلي والوطني والإقليمي، وكذلك على منع نشوب النزاعات والتخفيف من حدتها. وتحقيقا لهذه الغاية، تُبذل جهود المساعي الحميدة، وتواصل البعثة تعزيز تدابير بناء الثقة. وتواصل البعثة أيضا جهودها في مجال رصد حقوق الإنسان والمشاركة، فضلا عن التعاون مع قوات الأمن الوطنية بشأن استخدام القوة غير الفتاكة في إدارة عمليات حفظ النظام العام.

وكما هو الحال دائما، أعوّل على الدول الأعضاء لتزويد البعثة بالدعم والموارد اللازمة للوفاء بالأولويات المقررة لها خلال هذه الفترة الحاسمة. ومع ذلك، فإن المسؤولية عن الحفاظ على بيئة سلمية خلال هذه الفترة الحساسة تقع أولا وقبل كل شيء على عاتق السلطات الكونغولية والشعب الكونغولي، ولا سيما الجهات السياسية المعنية. إذ يجب عليهم، هم أنفسهم، تحمل هذه المسؤولية وممارسة ضبط النفس والامتناع عن اتخاذ أي إجراءات يمكن أن تسهم في تدهور الوضع الهش الحالي. ويحدوني الأمل في أن تُسهم الزيارة المقبلة التي سيقوم بها مجلس الأمن إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في دعوة جميع الجهات السياسية الكونغولية الرئيسية إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان إجراء انتخابات سلمية وذات مصداقية في الموعد المقرر لها.

(*توقيع*) أنطونيو **غوتيريش**